

lic. Milena Gęsina

Wydział Nauk Ekonomicznych i Prawnych

Uniwersytet Przyrodniczo-Humanistyczny w Siedlcach

Charakterystyka perspektywy finansowej 2007-2013 i 2014-2020 dla Polski w odniesieniu do programów operacyjnych¹

Characteristics of the financial perspective 2007-2013 and 2014-2020 for Poland in relation to operational programs

Streszczenie: Fundusze europejskie obecne są w wielu dziedzinach życia społeczeństwa. Dzięki dostępnym środkom z programów operacyjnych możliwe jest realizowanie inwestycji, które przyczyniają się do rozwoju wspieranych obszarów. W artykule dokonano charakterystyki dwóch perspektyw finansowych 2007-2013 i 2014-2020 dla Polski w odniesieniu do programów operacyjnych.

Słowa kluczowe: program operacyjny, perspektywa finansowa 2007-2013, perspektywa finansowa 2014-2020

Abstract: European funds are present in many areas of society. Thanks to the available measures of operational programs is possible to realize investments that contribute to the development of supported areas. The article presents the characteristics of the two financial perspectives 2007-2013 and 2014-2020 for Poland in relation to operational programs.

Keywords: operational program, the financial perspective 2007-2013, the financial perspective 2014-2020

Wstęp

Programy operacyjne (PO) to dokumenty służące wdrażaniu finansów unijnych. W ramach programów operacyjnych wyróżnić można pewne priorytety, które dzielą się na działania. Działania opisują szczegółowe cele, na które powinny zostać przeznaczone fundusze pochodzące z UE. Rozdzielenie tych środków finansowych nie jest przypadkowe, ale wynika z Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia. Programy operacyjne były „narzędziem” działania funduszy europejskich w krajach należących do UE. Dla każdej perspektywy finansowej państwa członkowskie opracowywały indywidualne programy operacyjne, które później musiały zostać zatwierdzone przez Komisję Europejską. W każdym z programów opisany był tematyczny zakres przedsięwzięć pozwalający na

¹ Artykuł napisany pod opieką naukową dr Anny Świrskiej.

określenie procesu i zakresu przyznawanych dotacji. Środki z funduszy europejskich przyznawane były w ramach programów operacyjnych między innymi w perspektywach 2007-2013 i 2014-2020.

Finansowanie w latach 2007-2013 w Polsce

W perspektywie finansowej 2007-2013 w Polsce obowiązywały następujące programy operacyjne²:

- PO Infrastruktura i Środowisko,
- PO Kapitał Ludzki,
- PO Innowacyjna Gospodarka,
- PO Rozwój Polski Wschodniej,
- PO Pomoc Techniczna,
- Programy Europejskiej Współpracy Terytorialnej oraz
- 16 programów regionalnych - indywidualnych dla każdego województwa.

Dokładny podział funduszy europejskich w Polsce na lata 2007-2013, ukazany za pomocą wartości programów operacyjnych, i ich procentowy udział przedstawia tabela 1.

Tabela 1. Fundusze w postaci programów operacyjnych dla Polski na lata 2007-2013

Program	Alokacja (w mld euro)	Udział % w alokacji
PO Infrastruktura i Środowisko	28,3	41,8
PO Kapitał Ludzki	10	14,7
PO Innowacyjna Gospodarka	8,7	12,7
PO Rozwój Polski Wschodniej	2,4	3,5
PO Pomoc Techniczna	0,5	0,8
Programy Europejskiej Współpracy Terytorialnej	0,7	1,1
16 programów regionalnych	17,3	25,4
Razem	67,9	100

Źródło: <http://www.funduszeuropejskie.20072013.gov.pl/OrganizacjaFunduszyEuropejskich/Strony/NSS.aspx> [29.04.2015].

Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko na lata 2007-2013 finansowany był z Funduszu Spójności – 22,39 mld euro oraz Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego – 5,95 mld euro. Środki z tej formy wsparcia finansowały takie obszary, jak: środowisko, transport, energetyka, kultura, zdrowie i szkolnictwo wyższe³. Składał się on z następujących priorytetów⁴: gospodarka wodno-ściekowa, gospodarka odpadami i ochrona powierzchni ziemi, zarządza-

² <http://www.funduszeuropejskie.20072013.gov.pl/OrganizacjaFunduszyEuropejskich/Strony/NSS.aspx> [04.05.2015]

³ PO Infrastruktura i Środowisko. Sprawozdanie roczne z realizacji Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2012, s. 10, www.pois.gov.pl [13.03.2015].

⁴ M. Sikora-Gaca, *Fundusze europejskie w teorii i praktyce. Edukacja, gospodarka, kultura, społeczeństwo*, Difin, Warszawa 2014, s. 15-16.

nie zasobami i przeciwdziałanie zagrożeniom środowiska, przedsięwzięcia dostosowujące przedsiębiorstwa do wymogów ochrony środowiska, ochrona przyrody i kształtowanie postaw ekologicznych, drogowa i lotnicza sieć TEN-T, transport przyjazny środowisku, bezpieczeństwo transportu i krajowe sieci transportowe, infrastruktura energetyczna przyjazna środowisku i efektywność energetyczna, bezpieczeństwo energetyczne, kultura i dziedzictwo kulturowe, bezpieczeństwo zdrowotne i poprawa efektywności systemu ochrony zdrowia, infrastruktura szkolnictwa wyższego, pomoc techniczna – EFRR oraz pomoc techniczna – FS.

Kolejnym programem operacyjnym perspektywy finansowej 2007-2013 był Program Operacyjny Kapitał Ludzki. Jego celem była poprawa jakości kapitału ludzkiego, czyli zwiększenie zatrudnienia i spójności społecznej, rozbudowa relacji partnerskich na poziomie wspólnotowym, instytucjonalnym i społecznym, a także upowszechnienie edukacji oraz gospodarki opartej na wiedzy. Osobami mogącymi skorzystać z PO KL byli bezrobotni, nieaktywni zawodowo oraz wykluczeni społecznie. PO KL finansował Europejski Fundusz Społeczny. Na realizację dziesięciu głównych priorytetów centralnych i regionalnych tego programu przeznaczono ponad 11 miliardów euro. Wartość wsparcia wyniosła 85%, a pozostałe 15% pochodziło z budżetu Polski. Dotację skierowano na realizację działań w takich obszarach, jak: zatrudnienie i integracja społeczna, rozwój zasobów ludzkich i możliwości adaptacyjne przedsiębiorstw, wysoka jakość systemu oświaty, szkolnictwo wyższe i nauka, rynek pracy otwarty dla wszystkich, dobre rządzenie, promocja integracji społecznej, regionalne kadry gospodarki, rozwój wykształcenia i kompetencji w regionach oraz pomoc techniczna. Wykorzystanie funduszy z Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki miało znaczący wpływ na poziom zatrudnienia, przystosowanie pracowników i przedsiębiorstw do zmieniających się warunków otoczenia, ekonomię i integrację społeczną. Kilkaset tysięcy osób uzyskało wsparcie na utworzenie własnej działalności gospodarczej⁵. Idea PO KL to głównie podniesienie jakości polskiego rynku pracy zwłaszcza w odniesieniu do poziomu zatrudnienia. W latach 2007-2013 nastąpił przyrost wskaźnika zatrudnienia wśród kobiet. Świadczy to o poprawnej realizacji polityki wspólnotowej w tym obszarze, ale jeszcze odbiega od wskaźnika UE (UE – 30,9%, Polska -19,9%). W wyniku realizacji tego programu operacyjnego podjęto także działania dotyczące aktywizacji zawodowej osób młodych i ludzi starszych. Przyniosły one zadowalające efekty, gdyż na koniec 31 grudnia 2012 roku sytuacja w naszym kraju w tym zakresie nie odbiegała znacznie od średniej unijnej. Wynik, który uzyskała Polska dla grupy wiekowej 15-24 lata, to 24,7%, a średnia, dla ówczesnych 27 państw członkowskich wyniosła 32,9%. W grupie wiekowej 55-64 lata wskaźnik zatrudnienia na koniec 2012 roku w Polsce miał wartość 38,7% (UE-27 - 48,9%)⁶.

Program Operacyjny Innowacyjna Gospodarka miał na celu zwiększenie konkurencyjności podmiotów. Jego główne założenia opierały się na podwyższaniu konkurencyjności przedsiębiorstw, wzroście konkurencyjności polskiej nauki i zwiększeniu jej znaczenia w rozwoju gospodarczym, poprawie udziału polskich, innowacyjnych produktów na rynku międzynarodowym, tworzeniu nowych miejsc pracy oraz zwiększeniu wykorzystania technologii informacyjnych

⁵ Tamże, s. 19-20.

⁶ Tamże, s. 21-22.

w przedsiębiorstwach⁷. Beneficjentami tego programu byli przedsiębiorcy, jednostki badawcze, uczelnie wyższe i organy administracji rządowej.

Następny program operacyjny realizowany w perspektywie finansowej 2007-2013 to PO Rozwój Polski Wschodniej. Środki finansowe dla tego programu pochodziły z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego. Od rozpoczęcia programu do 31 grudnia 2012 roku kwota wydatków, które ponieśli beneficjenci, to ponad miliard euro. Głównymi grupami osób, które skorzystały z pomocy w ramach tego programu, byli studenci i środowisko naukowe, przedsiębiorcy, mieszkańcy Polski wschodniej, jednostki samorządu terytorialnego, turyści oraz organizacje pozarządowe. Rolą PO RPW był postęp społeczno-gospodarczy w tych regionach Polski, które są najsłabiej rozwinięte. Jego cele szczegółowe to osiągnięcie przede wszystkim konkurencyjnej gospodarki opartej na wiedzy, poszerzenie dostępu do Internetu szerokopasmowego, inwestycje komunikacyjne oraz zwiększenia znaczenia turystyki w rozwoju makroregionu na poziomie gospodarczym. Wskaźnikami, dzięki którym można zmierzyć, czy cel główny tego programu operacyjnego został osiągnięty, są na przykład: liczba nowych miejsc pracy w strefach miejskich i wiejskich oraz wzrost PKB. Wykonanie PO RPW na koniec roku 2012, uwzględniając podział na województwa, można podsumować następująco: lubelskie – 650 mln euro z EFRR (57 umów), podkarpackie – 535 mln euro z EFRR (37 umów), podlaskie – 383 mln euro z EFRR (27 umów), warmińsko-mazurskie – 360 mln euro z EFRR (19 umów), świętokrzyskie – 275 mln euro z EFRR (14 umów). Oprócz tego w ramach PO Rozwój Polski Wschodniej podpisano 54 umowy ponadregionalne, których wartość dofinansowania z EFRR wyniosła 90 mln euro⁸.

PO Pomoc Techniczna zdecydowanie różnił się od wymienionych wcześniej programów. Został stworzony, by wesprzeć tych, którzy odpowiadali za przyznawanie dotacji unijnych w Polsce, czyli dla Instytucji Zarządzających, Wdrażających i Pośredniczących. Odpowiadały one za sporządzenie pełnej dokumentacji, przeprowadzenie naboru wniosków, sprawdzenie złożonych wniosków, a następnie decydowały, kto otrzyma wsparcie finansowe. Celem tego Programu było zapewnienie efektywnej realizacji założeń wydatkowania środków unijnych, za co odpowiedzialne są Instytucje Zarządzające. Rolą funduszy z programu PO PT była pomoc w tym, aby przyznawanie dotacji nie opóźniało się i aby wszyscy byli dokładnie poinformowani, kiedy i na co mogą otrzymać pieniądze, a także co muszą zrobić, aby je uzyskać⁹.

Na Europejską Współpracę Terytorialną składały się 3 rodzaje programów operacyjnych, a mianowicie: współpraca transgraniczna, która miała na celu rozwijanie inicjatyw lokalnych i regionalnych, współpraca transnarodowa, ukierunkowana na zjednoczenie terytorialne Unii Europejskiej poprzez wspieranie dostępności, zrównoważonego rozwoju obszarów miejskich, innowacyjność i ochronę środowiska naturalnego, oraz współpraca międzyregionalna pomagająca w wymianie doświadczeń i najlepszych praktyk w takich obszarach, jak: innowacyjność, gospodarka oparta na wiedzy czy ochrona środowiska. Europej-

⁷ Tamże, s. 17.

⁸ Tamże, s. 22-23.

⁹ <http://www.funduszeuropejskie.20072013.gov.pl/OrganizacjaFunduszyEuropejskich/Strony/NSS.aspx> [29.04.2015].

ska Współpraca Terytorialna (EWT) była zadaniem unijnej polityki spójności służącym wspieraniu, promocji oraz realizacji wspólnych projektów o charakterze międzynarodowym w obrębie Wspólnoty¹⁰.

W skład funduszy przekazanych dla Polski z UE w perspektywie finansowej 2007-2013 wchodziły również Regionalne Programy Operacyjne (RPO). Były one opracowywane dla każdego województwa, a zatem było ich szesnaście. Taki podział pozwolił na lepsze zrozumienie i zidentyfikowanie potrzeb społeczności lokalnej na jak najniższym szczeblu samorządowym, tak aby działania opisane w Regionalnych Programach Operacyjnych odpowiadały planom rozwoju każdego województwa.

Finansowanie w latach 2014-2020 w Polsce

W nowej perspektywie finansowej wprowadzono pewne zmiany w odniesieniu do programów operacyjnych. Nastąpił podział środków w oparciu o krajowe i regionalne programy operacyjne. W latach 2014-2020 fundusze polityki spójności Polska ulokuje za pośrednictwem 6 krajowych programów operacyjnych, zarządzanych przez Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju oraz 16 programów regionalnych zarządzanych przez Urzędy Marszałkowskie. Podział środków finansowych z UE na programy krajowe został ukazany w tabeli 2.

Tabela 2. Podział środków finansowych z UE na programy krajowe

Program	Alokacja
Program Infrastruktura i Środowisko	27,41 mld euro
Program Inteligentny Rozwój	8,61 mld euro
Program Polska Cyfrowa	2,17 mld euro
Program Wiedza Edukacja Rozwój	4,69 mld euro
Program Polska Wschodnia	2 mld euro
Program Pomoc Techniczna	0,7 mld euro
Programy Europejskiej Współpracy Terytorialnej	0,7 mld euro
Razem	46,28 mld euro

Źródło: https://www.mir.gov.pl/fundusze/fundusze_europejskie_2014_2020/strony/start.aspx [04.05.2015].

Najwięcej środków pieniężnych UE wyznaczyła na realizację działań Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko. Dominującymi celami tego programu są: gospodarka niskoemisyjna, ochrona środowiska, rozwój infrastruktury technicznej kraju i bezpieczeństwo energetyczne. Program ten również w nowej perspektywie wspierać będzie zwłaszcza budowę infrastruktury transportowej, wodno-kanalizacyjnej i gospodarki odpadami. Ponadto środki pienięż-

¹⁰ http://www.malopolska.uw.gov.pl/default.aspx?page=fundusze_europejskie_program_wspolpracy [04.05.2015].

ne zostaną wykorzystane na ograniczenie negatywnego wpływu działalności gospodarczej na środowisko naturalne¹¹.

Następcą utworzonego w latach 2007-2013 **Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka** jest drugi co do wielkości wykorzystania środków Program Inteligentny Rozwój, którego zadaniem jest wspieranie innowacji. Pomoc otrzymają przede wszystkim działania związane z technologiami informacyjno-komunikacyjnymi, biogospodarką, zdrową żywnością oraz te dotyczące jakości życia.

Kolejny program – Program Polska Cyfrowa ma za zadanie zwiększenie dostępności do Internetu, stworzenie przyjaznej dla obywatela e-administracji, która umożliwi załatwianie wielu spraw przy wykorzystaniu komputera bez potrzeby wychodzenia z domu, oraz spopularyzowanie w społeczeństwie wiedzy i umiejętności korzystania z komputerów.

Celem następnego programu perspektywy finansowej 2014-2020 pn. Wiedza Edukacja Rozwój jest zmiana na lepsze polityki i działań publicznych na rzecz rynku pracy, edukacji i całej gospodarki, zwłaszcza wsparcie szkolnictwa wyższego, promocja innowacji społecznych i współpracy ponadnarodowej. PO **Wiedza Edukacja Rozwój** jest następcą **PO Kapitał Ludzki**, ale w nowej perspektywie program ten w mniejszym stopniu skupia się na wspieraniu projektów szkoleniowych – jego celem jest przede wszystkim dofinansowanie projektów systemowych, w tym budowa systemu, za pośrednictwem którego wsparcie na projekty szkoleniowe będzie przyznawane w Regionalnych Programach Operacyjnych¹².

Piąty z kolei program operacyjny, a mianowicie Program Polska Wschodnia jest ponadregionalnym programem dla województw wschodniej Polski, mającym na celu podwyższenie konkurencyjności makroregionu wschodniej Polski poprzez wsparcie nowatorstwa, oryginalności i rozwoju badań oraz zwiększenie atrakcyjności inwestycyjnej makroregionu, w szczególności dzięki dostępności komunikacyjnej¹³.

Ostatnim programem tej perspektywy jest Program Pomoc Techniczna. Jego rola polega na zapewnieniu sprawnego funkcjonowania instytucji wdrażających fundusze, jak również stworzenie skutecznego systemu informacji i promocji środków europejskich. Dodatkowo projekty realizowane z partnerami zagranicznymi zostaną dofinansowane z programów Europejskiej Współpracy Terytorialnej¹⁴.

Oprócz wymienionych wyżej programów w Polsce realizowane będą inne programy m.in. Program Rozwoju Obszarów Wiejskich (8,5 mld euro), Program Rybactwo i Morze (0,5 mld euro) oraz 16 programów regionalnych, których celem jest wspieranie rozwoju wszystkich regionów. Programy regionalne będą dwufunduszowe, tj. finansowane ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i Europejskiego Funduszu Społecznego. To nowość w porównaniu

¹¹ http://www.pi.gov.pl/PARP/chapter_86197.asp?soid=82834FB47ED741F29CDE89FDA2D842B1 [05.05.2015].

¹² Tamże [05.05.2015].

¹³ <http://www.funduszeuropejskie.gov.pl/strony/o-funduszach/zasady/fundusze-europejskie-w-polsce/> [05.05.2015].

¹⁴ Tamże [05.05.2015].

z perspektywą 2007-2013. W sumie wysokość funduszy na te programy w nowej perspektywie wyniesie ponad 31 mld euro¹⁵.

Porównanie obu perspektyw w oparciu o programy operacyjne

Porównując obie perspektywy można stwierdzić, że zwiększyła się wysokość przyznanych środków ogółem. Z 67,9 mld euro wzrosła do 82,5 mld euro. Zmianie uległy także programy operacyjne oraz źródła ich finansowania. Nowe programy w dużej mierze stanowią kontynuację kierunków wsparcia z poprzedniej perspektywy, czyli są powielane albo zastępowane innym programem. W celu lepszego zobrazowania różnic pomiędzy dwiema perspektywami można posłużyć się tabelą 3.

Tabela 3. Porównanie programów i budżetów w Perspektywie UE 2007-2013 i Perspektywie UE 2014-2020

Perspektywa 2007-2013		Perspektywa 2014-2020	
Program	Alokacja środków UE [mld EUR]	Program	Alokacja środków UE [mld EUR]
PO Innowacyjna Gospodarka	8,7	PO Inteligentny Rozwój	8,6
		PO Polska Cyfrowa	2,3
PO Infrastruktura i Środowisko	28,3	PO Infrastruktura i Środowisko	27,5
PO Rozwój Polski Wschodniej	2,4	PO Polska Wschodnia	2,1
PO Kapitał ludzki	10	PO Wiedza Edukacja Rozwój	4,4
16 regionalnych programów operacyjnych	17,3	16 regionalnych programów operacyjnych	31,3

Źródło: Portal innowacji http://www.pi.gov.pl/PARP/chapter_86197.asp?soid=82834FB47ED741F29CDE89FDA2D842B1 [05.05.2015]

Zakończenie

Podsumowując, przystąpienie Polski do Unii Europejskiej dało dodatkową szansę na szybszy rozwój jednostek samorządu terytorialnego. Pozwoliło na uzyskanie dodatkowych dotacji na pokrycie kosztów realizacji najpotrzebniejszych zadań. Programy operacyjne finansują działania zwłaszcza w regionach najsłabiej rozwiniętych oraz działy gospodarki odbiegające pod względem możliwości produkcyjnych od średniej unijnej. Umożliwiają one wsparcie w unowocześnieniu i przekształceniu gospodarek krajów członkowskich.

¹⁵ https://www.mir.gov.pl/fundusze/fundusze_europejskie_2014_2020/strony/start.aspx [04.05.2015].

Bibliografia

- Sikora-Gaca M., Kosowska U., *Fundusze europejskie w teorii i praktyce. Edukacja, gospodarka, kultura, społeczeństwo*, Difin, Warszawa 2014.
- PO infrastruktura i środowisko*. Sprawozdanie roczne z realizacji Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2012. www.pois.gov.pl
- <http://www.funduszeuropejskie.20072013.gov.pl/OrganizacjaFunduszyEuropejskich/Strony/NSS.aspx>
- http://www.malopolska.uw.gov.pl/default.aspx?page=fundusze_europejskie_program_wspolpracy
- http://www.pi.gov.pl/PARP/chapter_86197.asp?soid=82834FB47ED741F29CDE89FDA2D842B1
- <http://www.funduszeuropejskie.gov.pl/strony/ofunduszach/zasady/fundusze-europejskie-w-polsce/>
- https://www.mir.gov.pl/fundusze/fundusze_europejskie_2014_2020/strony/start.aspx